**Deutscher Bundestag** **Drucksache 19/8103**

**19. Wahlperiode** 04.03.2019

# Antwort

## der Bundesregierung

### auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frank Schäffler, Christian Dürr, Dr. Florian Toncar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/7793 –

## Regulierungsansätze der EBA zu Kryptoassets

Vorbemerkung der Fragesteller

Die europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) veröffentlichte zu Beginn des Jahres einen Report zum Umgang mit Kryptoassets (https://eba.europa.eu/documents/10180/2545547/EBA+Report+on+crypto+assets.pdf). Darin unterstreicht die EU-Behörde die Notwendigkeit einheitlicher europäischer Aufsichtsstandards. Für die Zukunft der Kryptotechnologie im Finanzmarkt sei es dringend notwendig, dass sowohl für den Kunden als auch für den Anbieter allgemeine Rechtssicherheit gewährleistet sei. Aktuell herrsche jedoch noch keine Klarheit darüber, wie beispielsweise sogenannte Tokens rechtlich behandelt werden sollen.

Den Grund hierfür sieht die Behörde in den unterschiedlichen Herangehensweisen der nationalen Aufsichtsbehörden der europäischen Länder, die das Kryptogeschäft teilweise diametral bewerten. Die Behörde sieht daher Handlungsbedarf in der Anpassung des EU-Finanzregelwerks und schlägt im Zuge dessen u. a. vor, Kompetenzen der nationalen Aufsichtsbehörden zu übernehmen.

1. Nutzt die Bundesregierung die gleiche Definition für „Kryptoassets“ wie die EBA in ihrem Report (siehe 1.4)?

   Wenn nein, wie definiert die Bundesregierung Kryptoassets?

2. Verwendet die Bundesregierung die gleiche einheitliche Taxonomie wie die EBA in Bezug auf Token („Payment Tokens“, „Investment Tokens“ und „Utility Tokens“)?

   Wenn nein, welche Taxonomie verwendet die Bundesregierung bzw. plant sie zu verwenden, um Kryptoaktivitäten zu regulieren?

Die Fragen 1 und 2 werden zusammen beantwortet.

Rechtsverbindliche Definitionen existieren weder für „Kryptoassets“ noch für „Token“. Das Begriffsverständnis der Bundesregierung von Kryptotoken und die verwendete Token-Taxonomie sind grundsätzlich vergleichbar mit denjenigen

---

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 28. Februar 2019 übermittelt.*

*Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.*

der EBA. Ebenso wie die EBA orientiert sich regelmäßig auch die Bundesregierung bei der Definition von Begriffen an der Arbeit internationaler Standardsetzer, wie beispielsweise dem Financial Stability Board (FSB).

3. Welche Bankenrisiken können nach Auffassung der Bundesregierung durch Kryptoassets entstehen?

   Teilt die Bundesregierung die Einschätzung der EBA, dass Kryptoassets bis jetzt keine relevante Gefahr für die Finanzstabilität darstellen?

Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der EBA zur Finanzstabilität. Sie entspricht auch der Wertung des FSB. Eine Identifizierung und Beobachtung möglicher Infektionskanäle in das Finanzsystem ist dennoch weiterhin geboten.

Durch Kryptoassets können insbesondere folgende institutsrelevante Risiken entstehen: Liquiditäts- und Volatilitätsrisiken, Gegenparteirisiken, Leverage-Risiken und operationelle Risiken.

4. Teilt die Bundesregierung die Bedenken der EBA zum Verbraucherschutz im Zusammenhang mit Kryptoassets?

   a) Ist die Bundesregierung ebenfalls der Auffassung, dass es keine bzw. nur unzureichende Geschäftsregeln sowie fehlende Transparenz im Zusammenhang mit den Risiken von Kryptogeschäften gibt?

   b) Ist die Bundesregierung ebenfalls der Auffassung, dass es keine bzw. nur unzureichende Tauglichkeitstests (in Bezug auf die Risiken eines Kryptogeschäfts im Verhältnis zu der Risikoneigung des Kunden) gibt?

   c) Ist die Bundesregierung ebenfalls der Auffassung, dass es keine angemessenen Vereinbarungen, die die Risiken angemessen managen bzw. mindern, gibt?

   d) Ist die Bundesregierung ebenfalls der Auffassung, dass es keine bzw. nur unzureichende Vereinbarungen, die die Geschäfte von privaten Kunden und dem eigenen Account der Firma trennen, gibt?

   e) Ist die Bundesregierung ebenfalls der Auffassung, dass es keine bzw. nur unzureichende Vereinbarungen, die Interessenkonflikte mindern, gibt?

   f) Ist die Bundesregierung ebenfalls der Auffassung, dass die Regeln für das Bewerben von Kryptogeschäften unzureichend sind?

   g) Ist die Bundesregierung ebenfalls der Auffassung, dass das System für Kompensationen, wie beispielsweise Garantien fürs Depot oder Investorenschutz, unzureichend ist?

   h) Ist die Bundesregierung ebenfalls der Auffassung, dass das Beschwerdeverfahren bei Kryptogeschäften unzureichend ist?

   i) Ist die Bundesregierung ebenfalls der Auffassung, dass der rechtliche Rahmen, der die Rechte und Pflichten speziell für die Haftbarkeitsregeln festlegt, unzureichend ist?

Die Fragen 4 bis 4i werden gemeinsam beantwortet.

Die im EBA-Report geäußerten Bedenken zielen auf Risiken ab, die mit Dienstleistungen von Kryptoasset-Plattformen und Wallet Providern einhergehen (vgl. EBA Report on Cryptoassets, S. 16).

Für die Anbieter von Kryptoasset-Trading-Plattformen oder Walletprovidern bestehen, abhängig vom konkreten Geschäftsmodell und der aufsichtlichen Einord-

nung, in vielen Fällen keine vergleichbaren aufsichtsrechtlichen Geschäftsorganisations-, Transparenz-, Aufklärungs- und Beratungspflichten wie im Rahmen von „klassischen“, von der Regulierung vollständig erfassten Finanzdienstleistungen oder Bankgeschäften. Verbraucherschützende Regelungen des Zivilrechts können auch auf Rechtsgeschäfte, denen Kryptotoken zugrunde liegen, Anwendung finden.

Die insbesondere im Rahmen von ICOs relevanten, allgemeinen Risiken hat die BaFin bereits am 9. November 2017 im Rahmen einer Verbraucherwarnung adressiert.

5. Erhebt die Bundesregierung bzw. die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht – BaFin, ähnlich wie die EBA, Daten, um den Markt von Kryptoassets besser zu verstehen und entsprechend zu regulieren?

   a) Wenn ja, wie erhebt die Bundesregierung (bzw. die BaFin) diese Daten, und mit welchen Institutionen wird dafür zusammengearbeitet?

   b) Wenn ja, welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung bisher aus diesen Daten gewonnen?

Die Fragen 5 bis 5b werden gemeinsam beantwortet.

Die BaFin erhebt im Rahmen ihres Verwaltungshandelns die dafür notwendigen Daten mit Bezug zu Kryptoassets. So ist beispielsweise die Anzahl an Verwaltungsvorgängen mit ICO-Bezug bekannt. Diese lag im Jahr 2018 im niedrigen dreistelligen Bereich. In Bezug auf allgemeine Marktdaten zur Ableitung von Erkenntnissen über Trendentwicklungen, Marktkapitalisierungen oder Aufdecken neuer Phänomene (z. B. Security Token Offerings), verwendet die BaFin insbesondere öffentlich zugängliche Informationen.

6. Wie lauten die Empfehlungen der Bundesregierung bzw. der BaFin gegenüber Kredit- und Zahlungsinstituten bezüglich des Kaufs, Verkaufs oder Haltens von „Virtual Currencies“?

   Hat die Bundesregierung bzw. die BaFin den Rat der EBA umgesetzt, diesen Institutionen vom Handel mit Virtual Currencies abzuraten (siehe 1.1)?

Am 9. November 2017 veröffentlichte die BaFin eine Verbraucherwarnung zu den Risiken von Initial Coin Offerings (ICOs) und damit auch zu „virtual currencies“. Weiterhin war die BaFin bei der Erstellung der Verbraucherwarnung der ESAs (EBA, EIOPA, ESMA) eingebunden, die am 12. Februar 2018 veröffentlicht wurde.

Die BaFin hat am 18. Oktober 2018 den an Kreditinstitute, Finanzdienstleistungsinstitute, Zahlungsinstitute und E-Geld-Institute gerichteten Entwurf eines Rundschreibens zu „Sorgfaltspflichten im Zusammenhang mit virtuellen Währungen – Hinweise für ein angemessenes risikoorientiertes Vorgehen“ zur Konsultation gestellt. Die Veröffentlichung des Rundschreibens ist im ersten Quartal 2019 vorgesehen.

7. Wie genau unterscheidet die Bundesregierung zwischen „Electronic Money“ und „Funds“ im Zusammenhang mit Kryptogeschäften?

   Wie steht die Bundesregierung zu dem Ansatz der EBA, „Electronic Money“ und „Funds“ in die Bemessungsgrundlagen der EMD2 (E-Geld-Richtlinie 2009/110/EG) bzw. PSD2 (Zweite Zahlungsdiensterichtlinie (EU) 2015/2366) zu unterteilen?

Die Bundesregierung nimmt – wie die EBA – die rechtliche Bewertung ausgehend von den in den einschlägigen Richtlinien 2009/11/EG vom 16. September 2009 („EMD2“) und 2015/2366 vom 25. November 2015 („PSD2“) legaldefinierten Begrifflichkeiten vor. Diese sind in dem Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz (ZAG) in nationales Recht umgesetzt worden. Danach ist E-Geld („electronic money“) im Sinne des § 1 Absatz 1 Satz 3 ZAG der EMG2 jeder elektronisch, darunter auch magnetisch gespeicherte monetäre Wert in Form einer Forderung an den Emittenten, der gegen Zahlung eines Geldbetrags ausgestellt wird, um damit Zahlungsvorgänge im Sinne des § 675f Absatz 4 Satz 1 BGB durchzuführen, und der auch von anderen natürlichen oder juristischen Personen als dem Emittenten angenommen wird.

„Funds“ („Geldbetrag“) im Sinne des Artikels 4 Nummer 25 der PSD2 sind Banknoten und Münzen, Giralgeld oder E-Geld im Sinne des Artikels 2 Nummer 2 der EMD2, sodass darauf bezogene Zahlungsdienste wie z. B. das Finanztransfergeschäft vorliegen können.

8. Wie beurteilt die Bundesregierung den „Case-by-Case“-Ansatz der EBA, um den Kryptomarkt zu regulieren?

   a) Plant die Bundesregierung eine ähnliche Vorgehensweise in ihrer Blockchain-Strategie?

   b) Wenn nein, welchen Ansatz verfolgt die Bundesregierung stattdessen?

Die Fragen 8 bis 8b werden gemeinsam beantwortet.

Die Einordnung eines bestimmten Lebenssachverhalts unter aufsichtsrechtliche Tatbestände durch die BaFin erfolgt stets und aus rechtsstaatlichen Gründen zwingend im Rahmen von Einzelfallbetrachtungen und damit „case-by-case“. Diese Vorgehensweise verschafft dem Einzelnen die notwendige Rechtssicherheit über sein Vorhaben.

Der „case-by-case“-Ansatz ist nicht Gegenstand der Blockchain-Strategie der Bundesregierung.

9. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung der EBA (siehe 2.1.3), dass eine Vielzahl der Geschäftsaktivitäten von Kryptoassets nicht durch die EU-Gesetzgebung abgedeckt sind?

   a) In welchen Bereichen sieht die Bundesregierung die größten gesetzlichen Grauzonen?

   b) Welche Bemühungen hat die Bundesregierung bis jetzt unternommen bzw. plant die Bundesregierung, um diese gesetzlichen Grauzonen zu schließen?

Die Fragen 9 bis 9b werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der EBA. Deswegen setzt sich die Bundesregierung auf europäischer und internationaler Ebene für einen angemessenen Regulierungsrahmen ein.

Grauzonen bestehen nach Ansicht der Bundesregierung vor allen Dingen dort, wo Kryptotoken nicht der derzeitigen Regulierung unterfallen. Die Bundesregierung setzt sich deswegen für ein abgestimmtes Vorgehen ein und arbeitet aktiv in den entsprechenden Gremien mit. Beispielsweise hat die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) nach Artikel 9 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 einen Ausschuss für Finanzinnovationen errichtet. Soweit es um die regulatorische und aufsichtsrechtliche Behandlung neuer oder innovativer Finanztätigkeiten geht, kann ESMA dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission dazu Ratschläge vorlegen. Die BaFin ist Mitglied in diesem Ausschuss.

Parallel prüft die Bundesregierung fortlaufend, ob ergänzender Handlungsbedarf besteht.

10. Wie bewertet die Bundesregierung die Gefahren des Kryptogeschäfts bezüglich Geldwäsche und Terrorfinanzierung?

    Welche konkreten gesetzgeberischen Maßnahmen sind seitens der Bundesregierung geplant, um diese Probleme zu adressieren?

Ein wichtiges Thema im Zusammenhang mit Kryptoassets ist die Verbesserung der Geldwäscheprävention. In Deutschland haben Kryptoplattformen bereits nach geltendem Recht die geldwäscherechtlichen Sorgfaltspflichten einzuhalten. Die Bundesregierung arbeitet derzeit an der Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie (EU) 2018/843, die u. a. auch Vorgaben zur geldwäscherechtlichen Regulierung von Umtauschplattformen („exchanger“) und elektronischen Geldbörsen („wallet provider“) im Zusammenhang mit Kryptowerten enthält. Die Richtlinie ist von den Mitgliedstaaten bis zum 10. Januar 2020 in nationales Recht umzusetzen. Auch liegen einschlägige Empfehlungen der Financial Action Task Force (FATF) in Bezug auf die geldwäscherechtliche Regulierung von bestimmten Dienstleistungen im Zusammenhang mit Kryptowerten vor.

11. Welche EU-Länder haben (bestimmte) Kryptoassets verboten?

    Gibt es ähnliche Überlegungen seitens der Bundesregierung?

Wie in Randnummer 34 des EBA-Reports dargestellt, hat die belgische FMSA den Verkauf und Handel von Derivaten auf „Kryptowährungen“ verboten und im Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland beabsichtigen die zuständigen Behörden in diesem Jahr zu überprüfen, ob und welche Kryptoasset-Derivate nicht an Verbraucher vertrieben werden dürfen.

Die BaFin hat auf die Risiken von ICOs und Kryptoassets hingewiesen. Sie prüft zudem im Rahmen ihrer Zuständigkeit fortlaufend die Rechtmäßigkeit von Geschäften und Angeboten im Zusammenhang mit Kryptoassets. Diese Prüfungen erfolgen unter Betrachtung des jeweiligen Einzelfalls und rechtswidrige Angebote werden von der BaFin verfolgt. Ein allgemeines Verbot zur Investition in Kryptoassets ist derzeit nicht geplant.

12. Plant die Bundesregierung eine ähnliche Kosten-Nutzen-Analyse (siehe 2.4), wie von der EBA konzipiert, für ihre Blockchain-Strategie (bzw. für andere gesetzgeberische Maßnahmen in dem Bereich)?

Die EBA-Empfehlung an die Kommission zur Durchführung einer Kosten-Nutzen-Analyse bezieht sich auf die Prüfung der Vor- und Nachteile einer Regulierung auf europäischer Ebene. Eine Analyse der mit Regulierungskosten verbundenen Kosten sehen die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) und der Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung vor.

13. Sind die Ansätze der EBA zu Kryptoassets mit der Blockchain-Strategie der Bundesregierung kompatibel?

    a) Mit welchen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist die Bundesregierung im Austausch zum Thema Kryptoassets?

       Wie oft kam es in den letzten zwölf Monaten zu Treffen zwischen dem Bundesministerium der Finanzen und Beamten anderer Mitgliedstaaten zu dem Thema?

    b) Mit welchen EU-Institutionen ist die Bundesregierung im Austausch zum Thema Kryptoassets?

       Wie oft kam es in den letzten zwölf Monaten zu Treffen zwischen dem Bundesministerium der Finanzen und EU-Institutionen zu dem Thema?

Die Fragen 13 bis 13b werden gemeinsam beantwortet.

Die Ansätze der EBA sind mit der Blockchain-Strategie der Bundesregierung kompatibel.

Das Bundesministerium der Finanzen hat sich in den letzten zwölf Monaten regelmäßig in verschiedensten Formaten (u. a. bilateral, im Rahmen von Sitzungen und Treffen des FSB, der G20, der G7 und des FSC) mit Vertretern anderer Mitgliedstaaten (u. a. Frankreichs, Liechtensteins, der Niederlande, Estlands) und von EU-Institutionen (u. a. EU-Kommission) zum Thema Kryptoassets ausgetauscht.

14. Wie viele Personen arbeiten derzeit bei der BaFin bzw. im Bundesfinanzministerium an dem Thema Kryptoassets bzw. Anwendungen der Blockchain-Technologie im Finanzmarkt allgemein?

    Plant die Bundesregierung, zusätzliches Personal in diesem Bereich aufzubauen?

Die BaFin hat im Jahr 2017 ein eigenes Referat mit dem Fokus auf strategische Fragen zu finanztechnologischen Innovationen gegründet. Hiervon entfällt eine Stelle, gerechnet in Vollzeitäquivalenten, auf die Behandlung von Themen mit Bezug zur Blockchain-Technologie.

Im Rahmen der fachaufsichtlichen Zuständigkeiten haben auch weitere Einheiten in der BaFin Berührungspunkte mit dem Themenkomplex „Distributed Ledger Technology/Blockchain“. Hierbei ergeben sich in der Addition ungefähr weitere fünf Vollzeitäquivalente, die sich mit diesem Themenkomplex beschäftigen.

Im Bundesministerium der Finanzen (BMF) und in den nachgeordneten Geschäftsbereichen beschäftigen sich verschiedene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu unterschiedlichen Zeitanteilen mit Kryptoassets bzw. Anwendungen der Blockchain-Technologie im Finanzmarkt.



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333